

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Ühiskonnateaduste instituut
Info-ja dokumendihalduse õppekava

Kaiu Kuhi

**DOKUMENTIDE AVALIKUSTAMINE
KOHALIKE OMAVALITSUSTE
DOKUMENDIREGISTRITES**

Lõputöö

Juhendaja: Lea Baumann, MA

Kaitsmisele lubatud

Tartu 2014

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. NÕUDED DOKUMENDIREGISTRILE	7
1.1. Avaliku teabe seadusest tulenevad nõuded	7
1.2. Asjaajamiskorra ühtsetest alustest tulenevad nõuded	8
1.3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse regulatsioonid	10
2. UURIMUSE METOODIKA, VALIM JA ANDMETE ANALÜÜSIMISE KRITEERIUMID	12
2.1. Uurimuse valim.....	13
2.2. Uurimuse kriteeriumid	14
3. ANDMETE ANALÜÜS	17
3.1. Andmete analüüs.....	17
3.1.1. Dokumendiregistrite kasutajamugavus	18
3.1.2. Dokumentide avalikustamise nõuetele vastavus.....	23
4. ANDMETE VÕRDLEV ANALÜÜS	32
KOKKUVÕTE	38
KASUTATUD KIRJANDUS.....	41
SUMMARY	44

SISSEJUHATUS

Teenusepõhine infoühiskond hõlmab järjest enam inimestele riigiga suhtlemiseks vajalike toimingute tegemise läbi e-teenuste. Kohalikul omavalitsusel on oluline roll inimeste teavitamisel näiteks kohustustest ja soodustustest seoses kohaliku eluga. Üks võimalus vajaliku informatsiooni leidmiseks on kohaliku omavalitsuse veebileht ja sealt leitavad dokumendid.

Asutuse dokumendiregister on digitaalselt peetav andmekogu, mida asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks peab riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik.¹ Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.²

Kohalik omavalitsus peab lähtuma dokumentide avalikustamisel avaliku teabe seadusest (edaspidi AvTS), kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (edaspidi KOKS) asjaajamiskorra ühtsetest alustest (edaspidi AÜA) ning avaliku teabe seaduse üldjuhendist.

Käesolev lõputöö uurib dokumentide avalikustamise ulatust dokumendiregistris ja nende kasutajamugavust Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste näitel. Töö eesmärgiks on teha kindlaks, kui suures ulatuses järgitakse kehtestatud nõudeid nimetatud omavalitsuste poolt ning kui lihtne ja mugav on otsitava dokumendi leidmine. Anda ülevaade probleemidest, mis esinevad dokumendiregistris seoses seaduses sätestatud nõuete täitmisega. Autorit huvitab, kas dokumentide avalikustamise ulatus dokumendiregistris on sõltuv ka kohaliku omavalitsuse suurusest.

Autor eeldab, et kehtestatud nõuded on valdavas enamuses täidetud, dokumendid on leitavad ja nende sisule on tagatud juurdepääs.

¹ *Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS)*. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 11 lg 1.

² *AvTS*. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 3 lg 1.

2013. aasta 1. jaanuarist kehtib nõue, et volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas.³ Ka õiguskantsler Indrek Teder juhtis omavalitsuste tähelepanu määruste nõuetekohase avaldamise olulisusele, toonitades, et alates 2013. aastast vastuvõetud, kuid Riigi Teatajas avaldamata määrused on tühised.⁴ AvTS-i järgi ei pea dokumendiregistris avaldama dokumente, mis avaldatakse Riigi Teatajas.⁵ Autorit huvitab kas linnavalitsuste dokumendiregistris on avaldatud määrused, kuigi seaduse muudatusest tulenevalt ei ole see enam kohustuslik. Autor eeldab, et need määrused on avaldatud linnavalitsuste dokumendiregistris, kuna see oleks kasutajale mugav.

Seda teemat on uuritud erinevatest rakurssidest mitme uurijate poolt, sest alates AvTS rakendamisest 01.01.2001 aastal on ühiskonna teadvusse jõudnud dokumentide avalikustamise vajalikkus, vähemalt nende seas, kes vajavad oma töös ja elukorralduses omavalitsuste infot. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia tudengid on samuti seda teemat uurinud kui infohalduse valdkonda. Teemaga seondult uuris 2008. aastal Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemias uuris Jaanika Aava *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Järvamaa omavalitsuste veebilehtedel*⁶ ning 2009. aastal *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Lääne-Virumaa omavalitsuste veebilehtedel*.⁷ Tööst selgus, et dokumentide avalikustamise ulatus oli 21,4 protsenti, mis on väga väike. 2011. viis Kristiina Everst läbi uurimuse teemal *Dokumentide avalikustamine ja kasutajamugavus dokumendiregistris- eksperiment avaliku sektori näite alusel*.⁸ Ta toob oma töös välja, et enim oli dokumentide avalikustamise probleeme kohalikel omavalitsustel, järgmisena muudel valitsusasutustel ning kõige parem olukord oli ministeeriumite dokumendiregistris. 2013. aastal tegi Aili Adamson uurimuse teemal *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*.⁹ Samal aastal tegi Karin Kolga uurimuse teemal *Dokumentide avalikustamine Saaremaa ja*

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS). RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3. § 7 lg 5.

⁴ Postimees. 2014. *Postimees.ee* <http://www.postimees.ee/2784570/oiguskantsler-riigi-teatajas-avaldamata-linna-voi-valla-maarused-ei-kehti> (06.05.2014)

⁵ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 4¹.

⁶ Aava, J. 2008. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Järvamaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [I seminaritöö]. Viljandi.

⁷ Aava, J. 2009. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Lääne-Virumaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [II seminaritöö]. Viljandi.

⁸ Everst, K. 2011. *Dokumentide avalikustamine ja kasutajamugavus dokumendiregistris- eksperiment avaliku sektori näite alusel*. Tallinna majanduskool. [Lõputöö]. Tallinn.

⁹ Adamson, A. 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

Hiiumaa omavalitsuste dokumendiregistrile,¹⁰ uurimusest järeldub, et vaadeldud omavalitsustest kolmel puudus juurdepääs veebileheküljel dokumendiregistrile. 2014. aastal tegi Mairi Tiks uurimuse teemal *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistriles*,¹¹ millest järeldus, et Võru maakonnas on dokumentide avalikustamise ulastus 69 protsenti. Tallinna Pedagoogikaülikooli tudeng Kristi Kail kirjutas 2005. aastal töö teemal *Dokumendiregistrile Avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmine Eesti avaliku sektori asutustes*.¹² Antud uurimusest järeldus, et 50 protsendil riigiasutustest ei ole üldse võimaldatud juurdepääsu dokumendiregistrile veebilehekülje kaudu. 2011. aastal Tallinna Ülikooli tudeng Mari Rohtoja tegi uurimuse teemal *Dokumentide avalikustamisega seotud riskide hindamine elektroonilise dokumendihaldussüsteemi kasutajate hinnangul*.¹³ Uurimusest selgus, et juurdepääs dokumendiregistrile veebilehekülje kaudu on paranenud, ning seadust täidab 72,4 protsenti riigiasutustest. Nendele riigiasutustele, kellel oli dokumendiregistrile juurdepääs olemas, oli 53 protsendile tehtud ettekirjutus, seoses dokumentide ebakorrektses avalikustamise pärast.

Kuigi antud teemat on uuritud palju ja tulemused on aastatega küll natuke paranenud, kuid mitte oluliselt. Autor usub, et selliste uurimuste läbiviimine pöörab omavalitsuste tähelepanu dokumentide avalikustamise ulatusele.

Uurimuse läbiviimisel on kasutatud Aili Adamsoni 2013. aasta seminaritöö metoodikat, kuna tegemist on autorile teadaolevalt valdkonna kõige värskema uurimusega ning mille tulemused on võrreldavad. Uurimuse metoodikat on kasutatud teises peatükis ja neljandas peatükis võrreldakse uurimuse tulemusi. Mairi Tiksi seminaritöö metoodika on sobiv, kuid tulemused pole võrreldavad, sest vaid üks vaadeldav linnavalitsus on sama, mis autori uurimuses.

Käesolev uurimus on kvantitatiivne. Töö autor viib kindlal kuupäeval läbi vaatluse, mille tulemused kannab MS Excel tabelisse. Seejärel tulemusi analüüsitakse ning tehakse järeldusi.

Töö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade dokumendiregistrile ja dokumentide avalikustamisele kehtivatest nõuetest. Teises peatükis tutvustatakse uurimuse

¹⁰ **Kolga, K.** 2013. *Dokumentide avalikustamine Saaremaa ja Hiiumaa omavalitsuste dokumendiregistriles*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

¹¹ **Tiks, M.** 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistriles*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

¹² **Kail, K.** 2005. *Dokumendiregistrile Avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmine Eesti avaliku sektori asutustes*. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Magistritöö]. Tallinn.

¹³ **Rohtoja, M.** 2011. *Dokumentide avalikustamisega seotud riskide hindamine elektroonilise dokumendihaldussüsteemi kasutajate hinnangul*. Tallinna Ülikool. [Magistritöö]. Tallinn.

metoodikat ja valimi moodustavat Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste dokumendiregistris uuritavate dokumentide liike ning uurimuse kriteeriumeid. Kolmandas peatükis analüüsitakse kogutud andmeid linnade kaupa. Neljandas peatükis võrreldakse linnade dokumentide avalikustamise ulatust. Tuuakse välja tehtud järeldused, millises ulatuses Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsused seadust täidavad.

Uurimus annab ülevaate Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistritest ja selle kasutajasõbralikkusest. Uurimus on oluline, et teada saada, kas kohalikud omavalitsused hoolivad oma kodanikest ning teeb inimestele vajaliku informatsiooni leidmise ja kohaliku võimuga suhtlemise võimalikult lihtsaks. Uurimuse tulemusena soovib autor teada, kas dokumentide avalikustamise ulatus dokumendiregistris on sõltuv ka kohaliku omavalitsuse suurusest. Autorit huvitab, kas Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsused on valmis kodanikele pakkuma vajalikku informatsiooni võimalikult mugavalt ja kiirelt, kas dokumendiregistris on leitavad vajalikud dokumendid, sest üks oluline vajadus inimeste jaoks on kiirelt ja hõlpsalt asju ajada ja vältida liigset bürokraatiat.

1. NÕUDED DOKUMENDIREGISTRILE

Käesolev peatükk annab ülevaate nõuetest, mida kohaliku omavalitsuse asutused peavad järgima dokumendiregistrite pidamisel. Töös on toodud välja need nõuded, mis on seotud dokumentide avalikustamisega dokumendiregistris ning mille põhjal on koostatud kriteeriumid, et nõuetele vastavust jälgida.

1.1. Avaliku teabe seadusest tulenevad nõuded

Avaliku teabe seadus kohustab teabevaldajat võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele.¹⁴ Juurdepääsu tagamiseks on asutused kohustatud pidama dokumendiregistrit. Dokumendiregistris registreeritakse:¹⁵

- 1) asutusele saabunud dokumendid ja asutusest väljasaadetud dokumendid;
- 2) asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid;
- 3) sõlmitud lepingud.

Dokumendiregistrisse kantakse saabunud ja väljastatud dokumentide kohta vähemalt järgmised andmed:¹⁶

- 1) kellelt on saabunud või kellele väljastatud;
- 2) saabumise või väljastamise kuupäev;
- 3) mil viisil dokument saabus või väljastati (elektronposti, posti, faksi või kulleriga või anti üle isiklikult);
- 4) dokumendi elemendid;
- 5) dokumendi liik (avaldus, märgukiri, resolutsioon, teabenõue, kiri vms);
- 6) dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud.

¹⁴ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 9 lg 1.

¹⁵ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 1.

¹⁶ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 3.

Saabunud ja lahendamist või vastamist vajavate dokumentide kohta kantakse dokumendiregistrisse ka seadusest tulenev lahendamise või vastamise tähtaeg, vastuse koostamise või lahendamise korraldamise eest vastutava struktuuriüksuse nimetus ja ametniku või töötaja nimi, kes vastuse koostab.¹⁷

Dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas.¹⁸

Dokumendiregistri pidaja peab võimaldama juurdepääsu dokumendiregistrile, looma dokumentide leidmise hõlbustamiseks sisujuhi ja kasutusjuhendi ning tagama dokumentide leidmise infotehnoloogilise otsingusüsteemi abil ületekstiotsinguga.¹⁹

Ei saa kindel olla, et kõik mõistavad seadust üheselt. Eesmärgiga vähendada ebahühtlast seaduse täitmist ja tõlgendamist koostas Andmekaitse Inspeksioon riigi- ja omavalitsustele avaliku teabe seaduse täitmise üldjuhise.²⁰ Avaliku teabe seaduse täitmise üldjuhise annab põhjaliku ülevaate sellest, kuidas pidada dokumendiregistrit, millisele teabele peab võimaldama juurdepääsu ning milliseid personaliandmeid tohib avalikustada. Juhendisse on koondatud mitmed erinevad seadused, mis eelpool nimetatud teemasid puudutab. Kindlasti ei asenda juhend seadusi, kuid aitab neid paremini ja üheselt mõista.

1.2. Asjaajamiskorra ühtsetest alustest tulenevad nõuded

AÜA-s on kirjas nõuded dokumendiregistrile, mis aitavad muuta neid kasutajasõbralikumaks ja kõigile ühiselt mõistetavaks. *AÜA* on Vabariigi Valitsuse määrus, mille alusel tuleb linnavalitusel dokumendiregistrisse registreerida järgmised dokumendid:²¹

- 1) asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid;
- 2) asutuses koostatud protokollid ja aktid;
- 3) lepingud;

¹⁷ *AvTS*. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 4.

¹⁸ *AvTS*. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 4¹.

¹⁹ *AvTS*. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 5.

²⁰ Andmekaitse Inspeksioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010

²¹ *Asjaajamiskorra ühtsed alused (edaspidi AÜA)*. RT I, 2001, 20, 112; RT I, 19.06.2012, 7. § 18.

- 4) saabunud ja väljasaadetavad dokumendid (kirjad, avaldused, märgukirjad, taotlused, teabenõuded jm);
- 5) suulised teabenõuded, mida ei täideta viivitamata;
- 6) asutusele tema valitsemisalas või halduses oleva asutuse, asutuse struktuuriüksuse, ametniku või töötaja poolt esitatud aruanded, selgitused, seletused ja muud dokumendid, kui nende esitamise nõue tuleneb õigusaktidest või see on vajalik menetluses oleva asja lahendamiseks;
- 7) muud õigusaktide ja asutuse asjaajamiskorra kohaselt registreerimisele kuuluvad dokumendid.

Nõudeid dokumendiregistrile ja selles registreeritud dokumentidele juurdepääs on sätestatud järgnevalt:²²

- 1) dokumendiregistri pidamisega tagatakse registreeritud dokumentide arvestus;
- 2) dokumendi leidmine liigi, numbri, kuupäeva, sisu, saabumise või väljasaatmise aja, väljaandja, saatja, sarja või muude andmete kaudu;
- 3) dokumendist tulenevate ülesannete tähtaegse täitmise kontrolli võimalus;
- 4) dokumendiregistrisse kantavad andmed seotakse omavahel nii, et neid ei oleks hiljem võimalik jälgi jätmata muuta;
- 5) dokumendiregister võib koosneda allregistritest;
- 6) dokumendiregister peab olema varustatud otsingusüsteemiga, mille abil on võimalik leida dokumenti registrisse kantud põhiantmete alusel;
- 7) dokumendiregister on avalik seaduses sätestatud ulatuses ja juurdepääs digitaalselt peetavale dokumendiregistrile peab olema võimalik veebilehe kaudu;
- 8) dokumendihalduse või dokumendiregistri infosüsteem peab tagama juurdepääsu registreeritud juurdepääsupiiranguta digitaaldokumentidele või sisaldama paberkandjal või muul kandjal dokumendi asukohaviida;
- 9) juhul kui dokumentidele on kehtestatud juurdepääsupiirangud, peab register sisaldama andmeid juurdepääsupiirangu aluse ja tähtaja kohta.

Autor leiab, et need nõuded on mõistlikud, kuna nii tekib ühtne süsteem, vaatamata sellele, millist dokumendihaldusprogrammi asutuses kasutatakse ja millist dokumenti keegi

²² AÜA. RT I, 2001, 20, 112; RT I, 19.06.2012, 7. § 20, § 23.

avalikustamiseks oluliseks peab. Määrusest peavad juhinduma riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud.²³

1.3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse regulatsioonid

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigorganitega.²⁴

AvTS-ist ja AÜA-st tuleneb nõue avalikustada asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) sätestab missuguseid õigusakte kohalikes omavalitsustes koostatakse ning millised on neile esitatavad nõuded:²⁵

- 1) volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi;
- 2) volikogul on õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid, valitsusel anda korraldusi;
- 3) volikogu ja valitsuse õigusaktid kehtivad antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil;
- 4) volikogu ja valitsuse määruse eelnõule kohaldatakse Vabariigi Valitsuse poolt Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõu kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisustega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist. Volikogu võib kehtestada täpsema korra normitehniliste nõuete rakendamiseks;
- 5) volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas vastuvõetud algtekstidena ning nende alusel kõiki muudatusi sisaldavate terviktekstidena;
- 6) volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid vormistatakse eesti keeles. Omavalitsusüksustes, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võidakse volikogu istungite protokollid lisaks eesti keelele vormistada ka selle omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrühvuse keeles;
- 7) volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid peavad olema seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras kättesaadavad kõigile isikutele;
- 8) volikogu otsus jõustub teatavastegemisest;
- 9) volikogu õigusaktid avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Volikogu määrus avaldatakse Riigi Teatajas ja jõustub kolmandal päeval pärast avaldamist, kui määruses ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva;
- 10) linnapea annab valitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju.

²³ AÜA. RT I, 2001, 20, 112; RT I, 19.06.2012, 7. § 1.

²⁴ KOKS. RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3. § 1 lg 1.

²⁵ KOKS. RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3. § 7, § 23 lg 1, 3, 5, 7 § 50 lg 1 p 3, § 51 lg 6.

11) volikogu istungite protokollid peavad olema kättesaadavad igaühele.

2013. aasta 1. jaanuarist kehtib nõue, et volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas.²⁶ AvTS-i järgi ei pea dokumendiregistris avaldama dokumente, mis avaldatakse Riigi Teatajas.²⁷ Vaatamata seaduse muudatusele, võiks autori arvates jääda kohaliku omavalitsuse määrused nende dokumendiregistris kättesaadavaks, kuna nii oleks kasutajatel info terviklikult kättesaadav ja nad ei peaks vajalikku teavet muudest infoallikatest otsima. Segadust võib tekitada ka olukord, kus osad määrused on dokumendiregistris kättesaadavad ja osad ainult Riigi Teatajas. Nii võib kasutajal ekslikult jääda mulje, et seda määrust ei eksisteeri. Kindlasti peaksid kohalikud omavalitsused valima neile sobivaima variandi ning selle juurde jääma hilisemate segaduste vältimiseks.

²⁶ KOKS. RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3. § 7 lg 5.

²⁷ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 4¹.

2. UURIMUSE METOODIKA, VALIMI JA ANDMETE ANALÜÜSIMISE KRITEERIUMID

Käesolevas peatükis tutvustatakse uurimuse metoodikat ja valimi moodustavat Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste dokumendiregistris uuritavate dokumentide liike. Seejärel tuuakse välja kriteeriumid, mille järgi dokumendiregistris päringud sooritatakse ja andmeid kogutakse ning mille alusel tehakse töö kolmandas peatükis järeldusi.

Kvantitatiivset uurimust, millest on kasutusel mitu nimetust, nagu hüpoteetilis-deduktiivne, eksperimentaalne ja positivistlik uurimimus, kasutatakse üsna palju sotsiaal- ja ühiskonnateadustes. Kvantitatiivses uurimuses on keskseks järelduste tegemine vaatlusandmete statistilisele analüüsile tuginedes, tulemuste esitamine protsnttabelites ja tulemuste olulisuse statistiline testimine.²⁸

Kvantitatiivsete uurimuste traditsioonilised tüübid on eksperimentaalse uurimuse eri liigid. Uurimustüübid erinevad üksteiest selle poolest, mida uurimuses vaadeldakse. Ehkki uurimustüüpide üksteisest oma vaatlusobjektide poolest erinevad, on neil ka ühiseid jooni. Neid ühendavad samad andmekogumise põhimeetodid. Sellised põhimeetodi on küsitlus, intervjuu, vaatlus ja dokumentide kasutamine.²⁹

Antud uurimuse läbiviimisel kasutatakse andmete kogumiseks vaatlust. Vaatluse suurim eelis on võimalus saada vahetut, otsest teavet indiviidide, rühmade või oragnisatsioonide tegevuse ja käitumise kohta. Selle abil saab uurida loomulikku keskkonda.³⁰

Vaatlusel on kolm põhiviga. Esimene on haloefekt, mis tähendab, et lähtutakse ühest eredast asjast või tunnusest. Teine viga on masinlik- loogiliste järelduste tegemine asjades, mis tegelikult pole lihtsad. Kolmas viga on kontrastiefekt, mis tähendab tendentsi rõhutada endale kontrastset teiste käitumises.³¹ Vaatlusmeetodit on ka kritiseeritud sellepärast, et selle läbiviimine on

²⁸ Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina, lk 130, 131.

²⁹ Samas, lk 178.

³⁰ Samas, lk 200.

³¹ Kidron, A. 2008. *Uuri ja käsiraamat*. Tallinn: Mondo, lk 79.

aeganõudev ning see piirab meetodi kastutust. Samuti on mõnes vaatlusolukorras raske teavet vahetult talletada, nii et uurijal tuleb oma tähelepanekud hiljem mälu järgi kirja panna.³²

Vaatlusi on kahte liiki- süstemaatiline vaatlus ja osalusvaatlus. Selles uurimuses on kasutatud süstemaatilist vaatlust. Süstemaatilisele vaatlusele on omane liigendusskeemide koostamine ja nende asjatundlik kasutamine. Töökohtadel on süstemaatilise vaatlusega uuritud töö ratsionaalsust ja tegevuse tõhusust. Vaatlusi püütakse teha ja tulemusi talletada süstemaatiliselt ja täpselt. Selleks on mitmeid abivahendeid. Tuntudmad neist on tabelid või leotelud, kus on kirjas kõik oletatavad tegevused ning kuhu vaatlajal tuleb märkida, kas ja mitu korda üks või teine neist teatud ajavahemikul esineb.³³

2.1. Uurimuse valim

Uurimuse valimi moodustavad järgmised dokumendi liigid:

- 1) volikogu määrus
- 2) volikogu otsus
- 3) valitsuse määrus
- 4) valitsuse korraldus
- 5) linnapea käskkiri
- 6) volikogu protokoll
- 7) linnavalitsuse protokoll
- 8) leping
- 9) kiri

Dokumendi liigid on valitud tulenevalt AvTS-ist ja AÜA nõuetest ning sellest, milliseid dokumendiliike asutuse tegevuses kõige enam tekib.

Autor valis kolm erineva suurusega linna, et teha järeldusi, kas dokumentide avalikustamise ulatus on seoses elanike arvuga. Päringuid sooritatakse Võru linnavalitsuse dokumendiregistris, Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistris ning Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistris.

³² Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina, lk 200.

³³ Samas, lk 202.

Võru linn on Eesti kaguosas asuva Võru maakonna administratiivne ja majanduslik keskus, mille pindala on 14 km².³⁴ Võru linnas elab 01.01.2014 aasta seisuga 12 571 inimest, maakonnas 33 426 inimest.³⁵

Tallinn on Eesti pealinn, mille pindala on 158,27 km². Tallinnas elab 01.01.2014 aasta seisuga 411 063 inimest, maakonnas 572 103 inimest.³⁶

Pärnu linn asub Pärnu lahe kirderannikul Pärnu jõe suudmes ning mille pindala on 32,22 km². Pärnu linnas elab 01.01.2014 aasta seisuga 40 005 inimest, maakonnas 82 829 inimest.³⁷

Uurimuse läbiviimisel kasutatakse andmete kogumise allikana Võru linnavalitsuse kodulehekülge <http://www.voru.ee/>³⁸, Tallinna linnavalitsuse kodulehekülge <http://www.tallinn.ee/>³⁹ ja Pärnu linnavalitsuse kodulehekülge <http://www.parnu.ee/>.⁴⁰

2.2. Uurimuse kriteeriumid

Uurimuse kriteeriumid on valitud lähtuvalt esimeses peatükis toodud nõuetest ning Andmekaitse Inspeksiooni avaliku teabe seaduse üldjuhendist.⁴¹ Kriteeriumite valimisel on lähtutud Aili Adamsoni seminaritööst.⁴²

1) Dokumendiregistri kuvamine võrgulehel

Soovitav on kuvada register võrgulehe sisukorras esimesel valikutasandil (nn ühe klõpsu reegel registri juurde jõudmiseks).

2) Tähistus

Jaotise tähistus peab olema „Dokumendiregister“. Muud tähistused tekitavad segadust, nt tarkvaralahenduse nimi: „Amphora“, „Postipoiss“ vms. Inimesed ei leia sel juhul otsitavat üles.

³⁴ Võru Linn. 2014. *Võru linn*. <http://www.voru.ee/index.php?Menu=1&Lang=est> (06.05.2014).

³⁵ Statistikaamet. 2014. *Võru linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55720> (06.05.2014).

³⁶ Statistikaamet. 2014. *Tallinna linn*. <http://www.stat.ee/ppe-46783> (06.05.2014).

³⁷ Statistikaamet. 2014. *Pärnu linn*. <http://www.stat.ee/ppe-51203> (06.05.2014).

³⁸ EESTI. 2014. *Riigiportaal eesti.ee*.

https://www.eesti.ee/est/kontaktid/kohalikud_omavalitsused/linnavalitsused_1/voru_linnavalitsus (06.05.2014).

³⁹ EESTI. 2014. *Riigiportaal eesti.ee*. https://www.eesti.ee/est/kontaktid/linnavalitsused_1/tallinna_linnakantselei (06.05.2014).

⁴⁰ EESTI. 2014. *Riigiportaal eesti.ee*. https://www.eesti.ee/est/kontaktid/linnavalitsused_1/parnu_linnavalitsus (06.05.2014).

⁴¹ Andmekaitse Inspeksioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010.

⁴² Adamson, A. 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi, lk 11-13.

3) Sisujuht

Sisujuhi all mõistetakse dokumendiliikide olemasolu.

4) Kasutusjuhend

Kasutusjuhendi eesmärk on dokumentide leidmise lihtsustamine. Kasutusjuhend sisaldab endas dokumentide leidmise põhimõtted ja viisid.

5) Ületekstiotsing

Dokumendid peavad olema kättesaadavad alates 01.01.2009. Ületekstiotsingu eesmärk on võimaldada infot otsida erinevate tunnuste abil (nt piirates otsitava ajavahemikku, dokumendiliiki ja muid tunnuseid).

6) Dokumentide leitavus

Dokumentide leitavus tehakse kindlaks metaandmete avalikustamise kontrollimise teel. Võru linnavalitsuse dokumendiregistrist otsitakse järgnevaid dokumente:

- a) volikogu määrus;
- b) volikogu otsus;
- c) valitsuse määrus;
- d) valitsuse korraldus;
- e) linnapea käskkiri;
- f) volikogu protokoll;
- g) linnavalitsuse protokoll;
- h) leping;
- i) kiri.

Otsingut alustatakse sisujuhist. Selle puudumisel või dokumendi mitte leidmisel kasutatakse ületekstiotsingu erinevaid võimalusi. Ületekstiotsingu puudumisel leitakse muu võimalus tulenevalt dokumendiregistri võimalusest.

7) Otseligipääsu võimaldamine

Otseligipääsu võimaldamise nõue juurdepääsupiiranguta dokumentidele kehtib alates 2009. aastast. Uurimuse käigus jälgitakse, kas dokumentidele on lisatud failid ja kas need avanevad.

8) Juurdepääsupiirangu kuvamine

Juhul, kui dokumendile on kehtestatud juurdepääsupiirangud, peab register sisaldama andmeid juurdepääsupiirangu aluse ja tähtaja kohta.⁴³ Dokumendiregistri avalik vaade ei tohi reeta juurdepääsupiiranguga dokumendi sisu (nt pealkirja ja dokumendi saaja/saatja koosmõjus).⁴⁴

Andmed on kogutud Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistritest vaatluse meetodil ning analüüsitakse kirjeldava statistika abil arvutiprogrammis MS Excel. Analüüsitulemuste esitamiseks kasutatakse tabeleid ja diagramme.

⁴³ AÜA. RT I 2001, 20, 112; RT I 19.06.2012, 7. § 23 lg 3.

⁴⁴ Andmekaitse Inspeksioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010. § 26.

3. ANDMETE ANALÜÜS

Peatükis esitatakse Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistritest kogutud andmete analüüs. Iga linnavalitsuse kohta antakse eraldi ülevaade uurimuse tulemustest.

3.1. Andmete analüüs

Andmeid koguti 06. mail 2014. aastal Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistritest päringuid sooritades. Andmete kirjapanekuks koostati tabelid, mis on toodud vastava alapeatüki juures. Koondtabeli päises on toodud, mitut dokumenti vaadeldi ning vasakul veerus kriteeriumid, mida jälgiti. Tabelis kaustatakse märkeid:

- a) „0“ – nõue täitmata
- b) „1“ – nõue on täidetud.

Andmete kogumise käigus ilmnenu puuduste kohta tehti märkmeid ning puudustest antakse ülevaade andmete analüüsi juures.

Iga dokumendiliigi juures on vaadeldud igast aastast alates 2009-2014 aastani kolme erinevat dokumenti. Vaatluse põhjal tehakse järeldusi.

Teises peatükis kirjeldatud uurimuse kriteeriumid on jagatud kahte gruppi:

1. esimesed viis kriteeriumit näitavad dokumendiregistri kasutajamugavust

- mitme kliki kaugusel
- tähistus
- sisujuht
- kasutusjuhend
- ületekstiotsing

2. järgmised kolm näitavad dokumentide avalikustamise nõuetele vastavust

- dokumendi liigi leitavus

- otseligipääsu võimaldamine
- juurdepääsupiirangu kuvamine.

Andmete kogumise juures jälgiti, kas linnavalitsuste dokumendiregistris on avaldatud määrused, kuigi seaduse muudatusest tulenevalt ei ole see enam kohustuslik.

3.1.1. Dokumendiregistrite kasutajamugavus

1. Võru linnavalitsuse dokumendiregistri, mida kasutatakse alates 2010. aastast kuni tänaseni, kasutajamugavust hindavaid kriteeriume on kujutatud *tabelis 1*.

Tabel 1 Võru linnavalitsuse dokumendiregistri (2010-...) kasutajamugavus

Kriteeriumid	Ei	Jah	Osaliselt
mitme kliki kaugusel		3	
tähistus		x	
sisujuht		x	
kasutusjuhend			x
ületekstiotsing		x	

Tabelist 1 on näha, et dokumendiregister asub kolme kliki kaugusel. Register ei ole kuvatud esilehel nagu soovitab avaliku teabe seaduse üldjuhend,⁴⁵ vaid jaotises *kohalik võim, dokumendiregister*. Vastaval jaotisel klikkides avaneb register tähistusega *dokumendiregister*. Jaotise *kohalik võim* all on kaks erinevat dokumendiregistrit. Ühte on kasutatud 2009 aasta lõpuni ning teist alates 2010. aastast kuni tänaseni. Vaatluse tegemisel kasutati mõlemat dokumendiregistrit.

Sisujuht on olemas dokumendiregistris. Dokumentidel klikkimisel kaob sisujuht ära, et seda uuesti näha tuleb kasutada tagasi nuppu.

Kasutusjuhend on osaliselt olemas mõlemas dokumendiregistris. Nõude osalise täitmise all peetakse silmas seda, et registris on olemas link *kasutusjuhend*, aga see ei avane. Samas on

⁴⁵ Andmekaitse Inspektsioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010. § 14.

olemas lühike selgitus, kuidas dokumendid on grupeeritud ja et on võimalik kasutada otsingut. Selgitatud on kuidas näidatakse dokumendi metaandmeid. Täpsem juhend selle kohta, kuidas otsingut kasutada puudub.

Ületekstiotsing avaneb kui klikkida lingil *otsing*. Otsida on võimalik täistekstiotsingu, pealkirja, dokumendiliigi, kuupäeva, numbri ja juurdepääsupiirangu alusel. Juurdepääsupiirangu juures on võimalik valida järgmiste kriteeriumite vahel: *avalik*, *avalik sisaldab isikuandmeid*, *AK*. Kuna dokumendiregistril puudub korralik kasutusjuhend, siis jääb ebaselgeks lühendi AK tähendus ja milliseid dokumente peetakse silmas kriteeriumiga „avalik sisaldab isikuandmeid“. Kriteeriumile „avalik sisaldab isikuandmeid“ vastavaid dokumente registris ei ole. Kohalikes omavalitsustes on kindlasti dokumente, mis sisaldavad isikuandmeid, kuid ei vaja juurdepääsupiirangut. Vahet tuleb teha mõistete isikuandme ja delikaatsed isikuandmed. Isikuandmete kaitse seaduses on mõisted selgitatud järgmiselt:⁴⁶

- Isikuandmed on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on.
- Delikaatsed isikuandmed on:
 - poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed, välja arvatud andmed seadusega ettenähtud korras registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute liikmeks olemise kohta;
 - etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed;
 - andmed tervises seisundi või puude kohta;
 - andmed pärilikkuse informatsiooni kohta;
 - biomeetrilised andmed (eelkõige sõrmejälje-, peopesajälje- ja silmaiirisekujutis ning geenandmed);
 - andmed seksuaalelu kohta;
 - andmed ametiühingu liikmelisuse kohta;
 - andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.

Võib-olla on kriteeriumile *avalik sisaldab isikuandmeid* vastavad dokumendid asutuse siseseks kasutamiseks ja veebis need leitavad ei ole.

⁴⁶ *Isikuandmete kaitse seadus*. RT I 2007, 24, 127; RT I, 30.12.2010, 11. § 4.

Võru linnavalitsuse dokumendiregistri, mida kasutati 2009. aasta lõpuni, kasutajamugavust hindavaid kriteeriume on kujutatud *tabelis 2*.

Tabel 2 Võru linnavalitsuse dokumendiregistri (2009) kasutajamugavus

Kriteeriumid	Ei	Jah	Osaliselt
mitme kliki kaugusel		3	
tähistus		x	
sisujuht		x	
kasutusjuhend	x		
ületekstiotsing	x		

Tabelist 2 on näha, et dokumendiregister asub kolme kliki kaugusel. Register ei ole kuvatud esilehel nagu soovitab avaliku teabe seaduse üldjuhend,⁴⁷ vaid jaotises *kohalik võim, dokumendiregister* (31.12.2009). Vastaval jaotisel klikkides avaneb register tähistusega *dokumendiregister*.

Sisujuht on olemas dokumendiregistris. Dokumentidel klikkimisel kaob sisujuht ära, et seda uuesti näha tuleb kasutada tagasi nuppu.

Kasutusjuhendit ei ole.

Ületekstiotsingu võimalus puudub.

Üldiselt ei ole Võru linnavalitsuse dokumendiregister kasutajamugav. Dokumendiregister oli raskesti leitav, kuna tuleb teada, millise alajaotise alt otsida. Lisaks sellele, on linnavalitsusel kaks dokumendiregistrit, mis on üksteisest täiesti erinevad. Näiteks ühel on olemas otsing teisel ei ole. Sisujuht on kuvatud erinevalt, uuemal dokumendiregistril on põhjalikum sisujuht, kui see mida kasutati aastani 2010. See eeldab, et inimene, kes infot otsib peab teadma kummast dokumendiregistrist seda teha. Kui otsitava dokumendi aastat ei tea peab mõlemat kasutama. Puudu oli kasutusjuhend, ning seetõttu võib jääda mõningad lühendid, mida dokumendiregistris kasutati ebaselgeks ning see teeb kasutamise ebamugavaks. Dokumendiregistri avalikus vaates on lisaks dokumentide loetelule välja toodud dokumendi liigid. Dokumendi liike pole võimalik

⁴⁷ Andmekaitse Inspektsioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010. § 14.

sirvida, vaid tuleb teha valik, kas soovid neid vaadata kuupäeva või numbri järgi. Mugavam oleks kui saaks sirvida dokumente ka liikide kaupa. Seda eriti juhul, kui kindel kuupäev või dokumendi number pole registri kasutajal teada. Dokumendiregistri avalikus vaates väljatoodud dokumentide loetelu ja dokumendi liigid on üksteist dubleerivad ning tekitavad kasutajas segadust.

2. Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistri kasutajamugavust hindavaid kriteeriume on kujutatud *tabelis 3*.

Tabel 3 Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistri kasutajamugavus

Kriteeriumid	Ei	Jah	Osaliselt
mitme kliki kaugusel		2	
tähistus		x	
sisujuht		x	
kasutusjuhend			x
ületekstiotsing		x	

Tabelist 3 on näha, et dokumendiregister asub kahe kliki kaugusel. Register ei ole samuti kuvatud esilehel nagu soovitab avaliku teabe seaduse üldjuhend,⁴⁸ vaid jaotises *juhtimine*. Vastaval lingil klikkides avaneb register tähistuse *dokumendiregister* alt.

Sisujuht on olemas dokumendiregistris. Dokumentidel klikkimisel kaob sisujuht ära, et seda uuesti näha tuleb kasutada tagasi nuppu.

Kasutusjuhend on osaliselt olemas. Nõude osalise täitmise all peetakse silmas seda, et registris ei ole linki *kasutusjuhend*, vaid seda tuleb otsida jaotise *abi* alt. Seal on olemas mõne lausega selgitus, mis on esileheküljel ja dokumentide nimekirjas, kuidas kasutada kataloogi ning detailotsingut. Detailotsingu puhul on sinna kirjutatud, et millisesse lahtrisse tuleb mida ja kuidas kirjutada, et päring õnnestuks.

Ületekstiotsing avaneb kui klikkida lingil *detailotsing*. Otsida on võimalik pealkirja, dokumendiliigi, asutuse, kuupäeva, registreerimise numbri, päritolu liigi, vastamise kuupäeva ja

⁴⁸ Andmekaitse Inspeksioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010. § 14.

suuna, saatmisviisi ning juurdepääsupiirangu alusel. Asutuse all on toodud välja erinevad linnaosa valitsused ning teised Tallinna riigiasutused, näiteks Tallinna Haridusamet, Tallinna kommunaalamet jne. Päritolu liigi all saab valida järgnevaid kriteeriume: *algatusdokument*, *järelepärimine*, *järg ja vastusdokument*. Vastamise suuna all on valida *sissetulnud* või *väljaminev*. Juurdepääsupiirangu juures on võimalik valida *avalik* või *asutusesiseseks kasutamiseks*. Vaikimisi on määratud *avalik*.

Ülaltoodust jäeldub, et Tallinna linnavalitsuse dokumendiregister ei ole väga kasutajamugav. Negatiivsest aspektist vajaks äramärkimist, et kui esmakasutajal on register vaja kiiresti üles leida, siis see võib olla raskendatud, kuna Tallinna linna koduleht on üsnagi kirju. Esilehele on üritatud ära tuua võimalikult palju infot. Kasutusjuhendi leidmine oleks samuti lihtsam, kui *abi* asemel olekski rubriigi nimeks kirjutatud *kasutusjuhend*.

3. Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistri kasutajamugavust hindavaid kriteeriume on kujutatud tabelis 4.

Tabel 4 Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistri kasutajamugavus

Kriteeriumid	Ei	Jah	Osaliselt
mitme kliki kaugusel		2	
tähistus		x	
sisujuht		x	
kasutusjuhend			x
ületekstiotsing		x	

Tabelist 4 on näha, et dokumendiregister asub kahe kliki kaugusel. Register ei ole samuti kuvatud esilehel nagu soovitab avaliku teabe seaduse üldjuhend, vaid jaotises *dokumendiregister*. Vastaval jaotisel klikkides avaneb register tähistusega *dokumendiregister*.

Sisujuht on olemas, kuid täielikku ülevaadet pole võimalik saada. Sisujuht on jagatud omakorda kolme erineva teema järgi: *dokumendid ja õigusakti*, *kirjavahetus* ja *asjad*. Jaotise *dokumendid ja õigusaktid* all on dokumendid välja toodud tegevuste kaupa, näiteks linnavalitsuse tegevuse korraldamine, ametiasutuse teenistuse korraldamine, muud teemad jne. Jaotise *kirjavahetus* all on samuti toodud dokumendid teemade kaupa, näiteks linnavolikogu tegevuse korraldamine,

finantstegevus, ethitusalane tegevus jne. Jaotise *asjad* all on välja toodud näiteks sellised teemad nagu avalik kord, planeerimine, istungite päevakord, ühistransport jne.

Kasutusjuhend on osaliselt olemas. Nõude osalise täitmise all peetakse silmas seda, et registris ei ole linki *kasutusjuhend*, vaid seda tuleb otsida otsingu juurest. Seal on olemas lühike selgitus, kuidas kasutada otsingut päringu sooritamiseks.

Ületekstiotsing avaneb kui klikkida lingil *otsing*. Igal jaotisel on oma otsing. Otsing, mis on jaotises *dokumendid ja õigusaktid* ei toimi. Valides rippmenüüst teema linnavalitsuse määrused, kajastatakse tulemuses ka näiteks praktikalepingud, protokollid ning muud lepingud. Pärnu linnavalitsuse ületekstiotsingu puuduseks peab autor seda, et ei ole võimalik otsida dokumente juurdepääsupiirangu või selle puudumise alusel.

Ülaltoodust järeldub, et Pärnu linnavalitsuse dokumendiregister ei ole kasutajamugav, kuna sisujuht ei anna täielikku ülevaadet, mida register sisaldab ning puudub ka korralik kasutusjuhend. Dokumentide leidmise teeb keeruliseks toimiva ületekstiotsingu puudumine. Ületekstiotsing annab üleliigseid vasteid, mis segab vajaliku info leidmist.

3.1.2. Dokumentide avalikustamise nõuetele vastavus

Dokumentide avalikustamise nõude täitmisel jälgiti kolme erinevat kriteeriumit. Kõigepealt kontrolliti, kas Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistris on kättesaadavad järgmised dokumendiliigid:

- a) volikogu määrus;
- b) volikogu otsus;
- c) valitsuse määrus;
- d) valitsuse korraldus;
- e) linnapea käskkiri;
- f) volikogu protokoll;
- g) valitsuse protokoll;
- h) leping;
- i) kirjad.

Seejärel uuriti, kui suures ulatuses dokumentidel on võimaldatud otseligipääs, jälgiti manuse olemasolu ning selle avanemist. Otseligi pääsu puudumisel tehti kindlaks, kas on tegu juurdepääsupiiranguga dokumendiga ning jälgiti piirangu aluse esitamise korrektsust. Otseligi pääsu nõuete täitmise tulemus on esitatud joonisel 1, joonisel 2 ja joonisel 3 diagrammina. Dokumentide avalikustamise nõude täitmist kontrolliti juhusliku valiku alusel alates 2009-2014 aastani, igast aastast kolme erinevat dokumenti. Otseligi pääsu puudumise all peab autor silmas seda, et dokument on registrist leitav ja teatud metaandmed on avalikud, kuid dokumendi sisu ei ole kättesaadav ning puudub põhjendus, miks see nii on. Korrektse juurdepääsupiirangu all peab autor silmas seda, et on olemas viide seadusele, mille alusel on sätestatud piirang.

Võru linnavalitsuse dokumendiregistri dokumentide leitavuse ning manuse avanemise nõue on kujutatud tabelis 5.

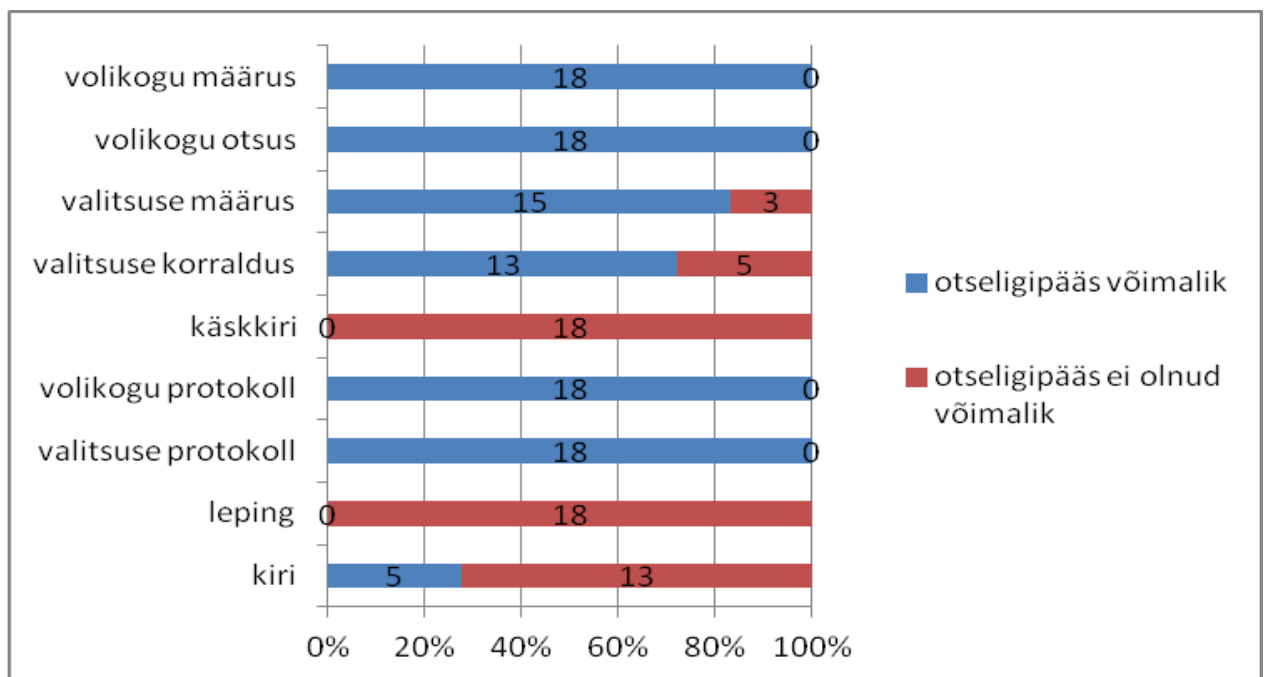
Tabel 5 Võru linnavalitsuse dokumentide leitavus

	Mitut dokumenti vaadeldi																	
	2009			2010			2011			2012			2013			2014		
Dokumendi liigid	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
<i>volikogu määrus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>volikogu otsus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>valitsuse määrus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
<i>valitsuse korraldus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
manuse avanemine	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
<i>linnapea käskkiri</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>volikogu protokoll</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>linnavalitsuse protokoll</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Dokumendi liigid	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
leping	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
kirjad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Juurdepääsupiirang						1			1			1			1			1

Tabelist 5 järeldub, et kõik vaadeldud dokumendid olid leitavad ning kõik, millele oli lisatud manus, need ka avanesid.

Võru linnavalitsuse dokumendiregistri otseligipääsu võimaldamise nõue on kujutatud *joonisel 1*.



Joonis 1 Otseligipääsu võimaldamise nõue Võru linnavalitsuse dokumendiregistris

Volikogu määruste ja volikogu otsuste puhul on võimaldatud otseligipääs kõikidele dokumentidele ning avanesid ka kõik manused. Valitsuse määruse ja korralduse puhul on nõue täidetud vaid osaliselt. See tähendab, et määruste puhul on otseligipääs võimaldatud viieteistkümnele dokumendile kaheksateistkümnest ja korralduste puhul kolmeteistkümnele

kaheksateistkümnest. Käskkirjade ja lepingute puhul ei ole tagatud otseligipääsu mitte ühelegi dokumendile. Otseligiipääsu puudumise all peab autor silmas seda, et dokument on registrist leitav ja teatud metaandmed on avalikud, kuid dokumendi sisu ei ole kättesaadav ning puudub põhjendus, miks see nii on. Käskkirja puhul on metaandmetest nähtavad registreerimise number, väljaandja, käskkirja liik, koostaja, väljaandmise kuupäev ning allkirjastaja. Lepingu puhul on metaandmetest nähtavad registreerimise number, algataja, lepingu liik, lepingu kehtivuse algus ja lõpp ning allkirjastaja. Käskkirjade ja lepingute otsimisel oli otsingu kriteeriumiks „avalik“, mis eeldab, et otseligipääs peaks olema võimaldatud. Volikogu ja valitsuse protokollidele on otseligipääs täielikult võimaldatud. Protokollide analüüsimise tegi keerukaks nende leidmine, kuna sarjad ei sisaldanud neid dokumente, mis sarja pealkirjas oli. Ainuke viis, kuidas volikogu ja valitsuse protokolle eristada oli otsida neid numbri järgi, sest siis oli toodud tulp *istungi pidaja*. Protokollide puhul puudusid manused, sest need avanevad kohe kui dokument avatakse. Kirjade puhul on otseligipääs võimaldatud osaliselt.

Juurdepääsupiirangu märke oli kuvatud korrektselt kõikide dokumentide puhul. Samuti on välja toodud juurdepääsupiirangu tähtaja algus ja lõpp.

Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistri dokumentide leitavuse ning manuse avanemise nõue on kujutatud tabelis 6.

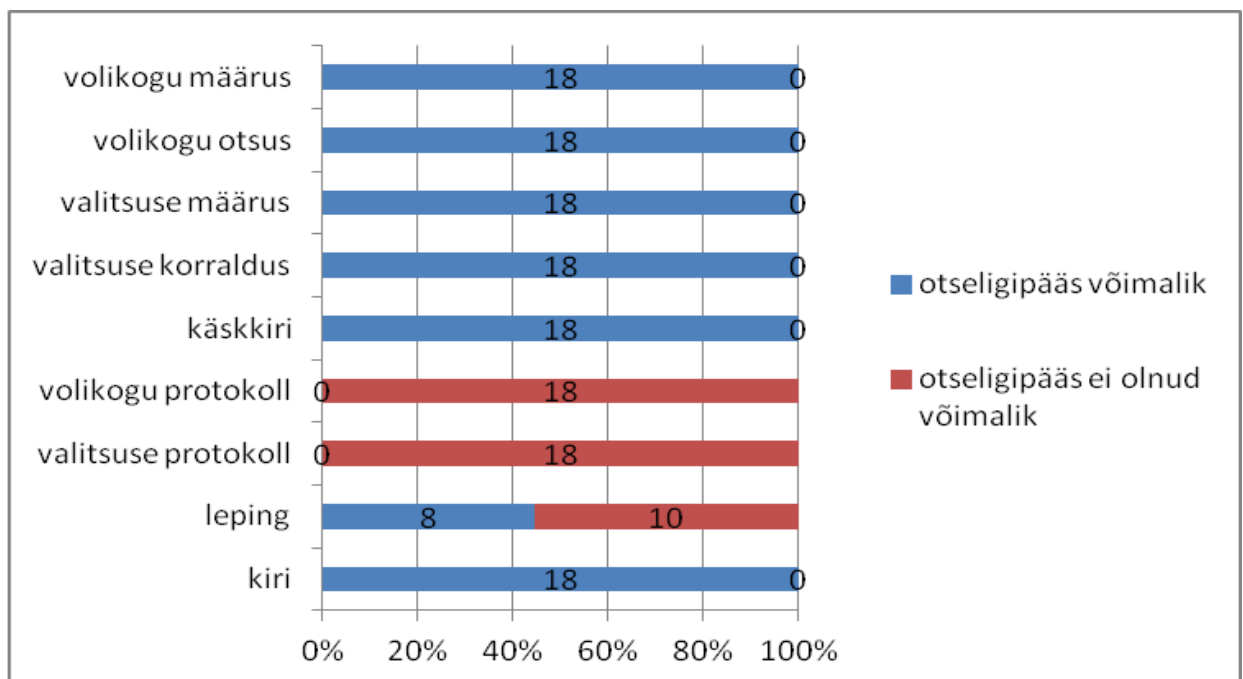
Tabel 6 Tallinna linnavalitsuse dokumentide leitavus

Dokumendi liigid	Mitud dokumenti vaadeldi																	
	2009			2010			2011			2012			2013			2014		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
<i>volikogu määrus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>volikogu otsus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>valitsuse määrus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>valitsuse korraldus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>linnapea käskkirj</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Dokumendi liigid	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
volikogu protokoll	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
otseligipäas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
linnavalitsuse protokoll	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
otseligipäas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
leping	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0
manuse avanemine	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0
kirjad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Juurdepääsupiirang			1			1			1			1			1			1

Tabelist 6 järeldub, et dokumendiregistrist ei olnud leitavad linnavalitsuse ja linnavolikogu protokollid. Kõik, millele oli lisatud manused, need ka avanesid.

Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistri otseligipääsu võimaldamise nõue on kujutatud joonisel 2.



Joonis 2 Otseligipääsu võimaldamise nõue Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistris

Volikogu määruste, volikogu otsuste, valitsuse määruste, valitsuse korralduste ja kirja puhul on võimaldatud otseligipäas kõikidele dokumentidele ning avanesid ka kõik manused. Volikogu ja valitsuse protokollid ei ole dokumendiregistrist leitavad ja seega puudub neile ka otseligipäas. Lepingu puhul on otseligipäas võimaldatud kaheksale dokumendile kaheksateistkümnest.

Juurdepääsupiirangu märged oli kuvatud korrektselt kõikide dokumentide puhul. Samuti on välja toodud juurdepääsupiirangu tähtaja algus ja lõpp.

Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistri dokumentide leitavuse ning manuse avanemise nõue on kujutatud tabelis 7.

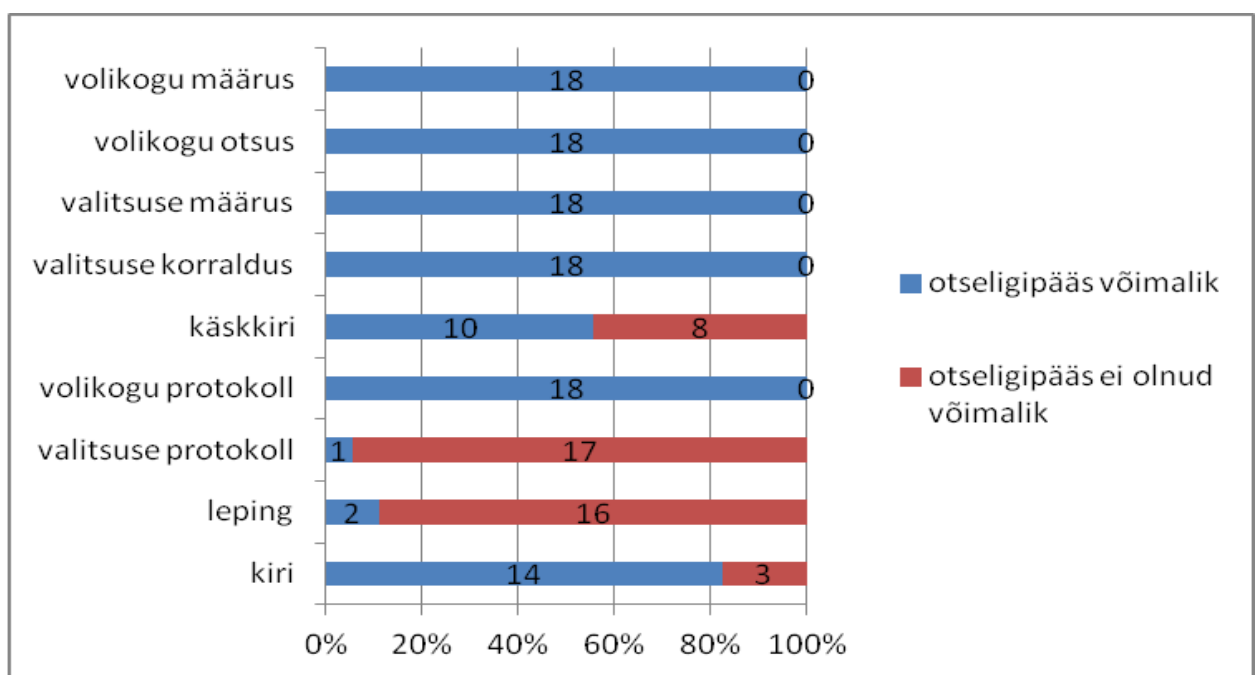
Tabel 7 Pärnu linnavalitsuse dokumentide leitavus

Dokumendi liigid	Mitut dokumenti vaadeldi																	
	2009			2010			2011			2012			2013			2014		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
<i>volikogu määrus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>volikogu otsus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>valitsuse määrus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>valitsuse korraldus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>linnapea käskkiri</i>	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0
manuse avanemine	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0
<i>volikogu protokoll</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<i>linnavalitsuse protokoll</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>leping</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
otseligipäas	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
manuse avanemine	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>kirjad</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Dokumendi liigid	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII
otseligipääs	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Juurdepääsupiirang			1			1			1			0	1			1		

Tabelist 7 järeldub, et dokumendiregistrist ei olnud kolmel korral leitav linnaapea käskkiri. Kõik, millele oli lisatud manused, need ka avanesid.

Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistri otseligipääsu võimaldamise nõue on kujutatud *joonisel 3*.



Joonis 3 Otseligipääsu võimaldamise nõue Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistris

Volikogu määruste, volikogu otsuste, valitsuse määruste, valitsuse korralduste ja volikogu protokollide puhul on võimaldatud otseligipääs kõikidele dokumentidele ning avanesid ka kõik manused. Volikogu määrusi tuli otsida kolme erineva sarja alt. Kõikide sarjade nimed on erinevad ning asuvad erinevates kohtades. Ühe ja sama aasta määrused on erinevates sarjades, kuid ei dubleeri üksteist. Valitsuse protokollide, käskkirjade, lepingute ja kirjade puhul on nõue täidetud vaid osaliselt. See tähendab, et valitsuse protokollide puhul on otseligipääs võimaldatud ühele dokumendile kaheksateistkümnest, käskkirja puhul kümnele kaheksateistkümnest, lepingu puhul kahele kaheksateistkümnest ja kirja puhul neljateistkümnele kaheksateistkümnest.

Valitsuse protokollide, käskkirjade, lepingute ja kirjade puhul puudusid manused ning ka juurdepääsupiirang, mis oleks selgitanud manuse puudumist. Paljudel käskkirjadel puudub registreerimise kuupäev, mis oluliselt raskendab nende leidmist. Käskkirjade puhul täheldas autor, et osadel samasuguse pealkirja ja sisuga käskkirjadel oli lisatud juurdepääsupiirang ning alus, aga osad olid koos manusega avalikult kättesaadavad. Antud probleem vajab lähemalt uurimist, kas juurdepääsupiirangut on kasutatud õigesti ja põhjendatult.

Juurdepääsupiirangu märke oli üldiselt kuvatud korrektselt vaadeldud dokumentide puhul, kuid ainult ühel dokumendil puudus alus. Juurdepääsupiirangu tähtaja algus ei olnud märgitud ühelgi dokumendil, kuid lõpp oli kuvatud korrektselt kõikidel.

AvTS-i järgi ei pea dokumendiregistris avaldama dokumente, mis avaldatakse Riigi Teatajas.⁴⁹ Vaatamata sellele, et määrusi ei pea enam dokumendiregistris kajastama on need Võru linnavalitsuse registris osaliselt siiski leitavad ning Tallinna ja Pärnu linnavalitsuse registrites täielikult leitavad. See annab dokumendiregistrile juurde kasutajamugavust, sest kasutajad ei pea vajaliku info otsimiseks kasutama teisi infoallikaid, vaid saavad selle otse algallikast. Aga kõiki dokumendiregistris registreeritud volikogu ja linnavalitsuse määrusi on võimalik kätte saada ka Riigi Teatajas. Seega uurimuse sissejuhatuses püstitatud hüpoteesi eeldus ei peab täielikult paika.

Analüüsist järeldub, et Võru linnavalitsuse dokumendiregistris on leitavad kõik dokumendi liigid, kuid otseligiipääsu võimaldamise nõuet täidetakse hästi vaid volikogu määruste, volikogu otsuste, volikogu protokollide ning valitsuse protokollide osas. Kõige probleemsemad dokumendiliigid otseligiipääsu võimaldamise suhtes on käskkirjad ja lepingud, mille puhul ei tuvastatud ühtegi korrektset dokumenti. Manuste avanemisega probleeme linnavalitsuse dokumendiregistris ei olnud. Juurdepääsupiirangud olid märgitud korrektselt piirangu alusega ja tähtaegadega.

Võru linnavalitsuse dokumendiregistris on puudusi, mis puudutab eelkõige otseligiipääsu võimaldamist. Järgitud ei ole avaliku teabe seaduse üldjuhendist tulenevaid soovitusi. Samuti on puuduseks kasutusjuhendi puudumine, kuna dokumendiregistris on kasutatud lühendeid ning selgitus nende kohta puudub. Autor arvab, et seaduse täpne mittetäitmine võib tuleneda inimeste ebakorrektest seadusejärgimisest või tehnilistest probleemidest.

⁴⁹ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 4¹.

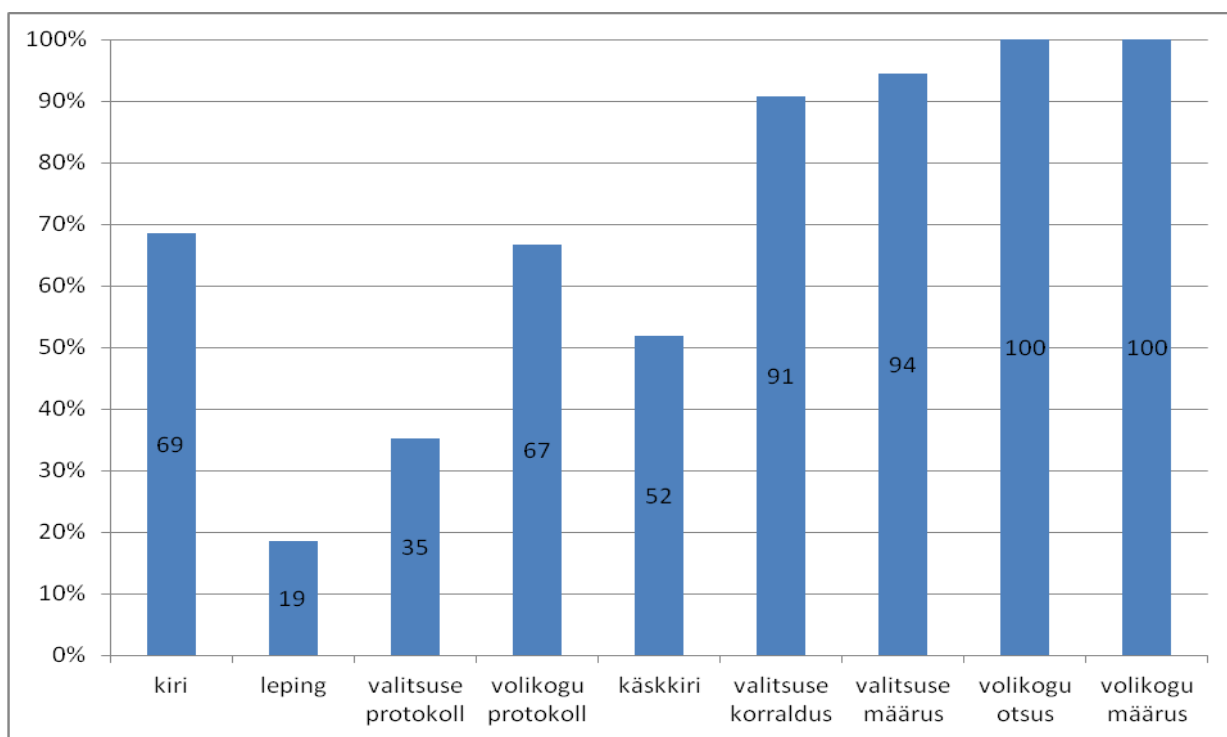
Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistris on leitavad kõik dokumendiliigid, välja arvatud linnavalitsuse ja linnavolikogu protokollid. Manuste avanemisega probleeme ei olnud ning juudepääsupiirangud olid märgitud korrektselt piirangu alusega ja tähtaegadega.

Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistris on leitavad kõik dokumendiliigid, välja arvatud linnapea käskkirja puhul, mis polnud leitav kolmel korral kaheksateistkümnest. Otselgipääsu võimaldamise nõuet täidetakse hästi vaid volikogu määruste, volikogu otsuste, valitsuse määruste, valitsuse korralduste ja volikogu protokollide osas. Manuste avanemisega probleeme linnavalitsuse dokumendiregistris ei olnud. Kõige probleemsem dokumendiliik oli valitsuse protokoll, mille puhul oli ainult üks korrektne dokument. Autor arvab, et seaduse täpne mittetäitmine võib tuleneda pigem inimeste teadmiste puudumisest antud dokumendiregistri osas ning ebakorrektselt seadusejärgimisest.

4. ANDMETE VÕRDLEV ANALÜÜS

Selles peatükis esitatakse eelmises osas saadud andmete põhjal analüüs ja võrreldakse dokumentide avalikustamise ulatust. Tuuakse välja tehtud järeldused, millises ulatuses Võru, Tallina ja Pärnu linnaavalitsused seadust täidavad.

Joonis 4 iseloomustab Võru, Tallinna ja Pärnu dokumendiregistris avalikustatud dokumendiliikide ulatust. Kokkuvõtte on tehtud dokumendiliikide kaupa.



Joonis 4 Linnavalitsuste dokumentide avalikustamise ulatus

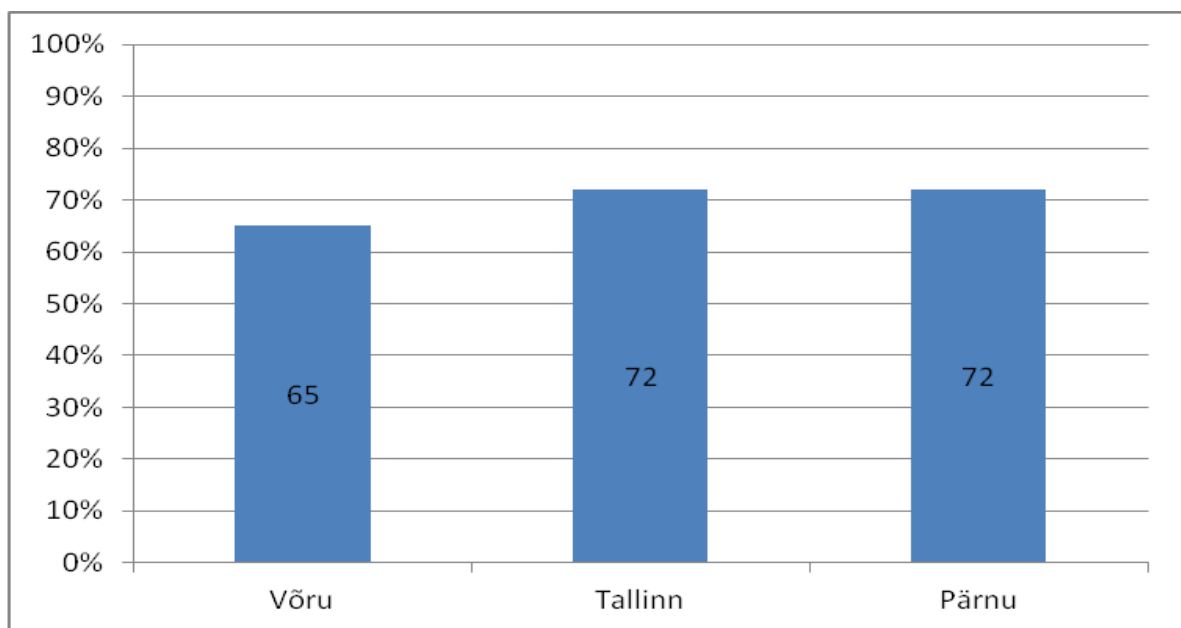
Jooniselt 4 järeldub, et Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste dokumendiregistris on sada protsenti korrektselt avaldatud vaid volikogu otsused ja volikogu määrused ning antud õigusaktid on kättesaadavad ka Riigi Teatajas. Sellest võib järeldada, et linnavalitsused soovivad kodanikele dokumendiregistri kasutamise teha võimalikult mugavaks. Üksikuid probleeme esines

linnavalitsuse korralduste ja määruste avalikustamisel, kuigi kohustus nende avalikustamiseks puudub, näitaks see linnavalitsuste järjepidevust oma töös. Mõne üksiku määruse või korralduse puudumine võib kodanikku ekslikult panna arvama, et mõnda õigusakti pole olemaski. Seega tasub pigem kontrollida ka Riigi Teatajas avaldatud korraldusi ja määrusi.

Kui võrrelda linnavalitsuste ja linnavolikogude dokumentide avalikustamist, siis jooniselt on näha, et linnavolikogude dokumentide avalikustamisel esines vähem probleeme.

Käskkirjade, volikogu protokollide ja kirjade puhul oli avalikustamise ulatus täietud üle keskmise. Käskkirjade puhul oli nõue täidetud 52 protsendil, volikogu protokollide puhul 67 protsendil ning kirjade puhul 69 protsendil.

Kõige kehvemini oli avalikustamise nõuet täidetud lepingute ja linnavalitsuse protokollide puhul. Lepingute puhul oli vastav protsent 19 ning linnavalitsuse protokollide puhul 67.



Joonis 5 Võru, Tallinna ja Pärnu dokumentide avalikustamise ulatus

Kokku vaadeldi 486 dokumenti, millest avalikustamise nõuet oli täidetud 338 juhul, seega kokku dokumentide avalikustamise ulatus Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste veebilehtedel on ~70%, mis näitab, et seadust on täidetud rohkem kui pooles ulatuses. Jooniselt 5 on näha, et kõige suurem dokumentide avalikustamise ulatus oli Pärnus ja Tallinnas, mõlemas ~72%. Võru linnavalitsuse dokumentide avalikustamise ulatus oli ~65%. Autor järeldab sellest, et

dokumentide avalikustamise ualtus on suuremates linnades parem, kui väikelinnades. Väikelinnade all peab autor silmas linnasid, kus elanike arv on alla 20 000.

Väikelinnade ja keskmise suurusega linnade dokumentide avalikustamise ulatuse kohta Ida-Viru maakonnas on ka 2013. aastast Aili Adamsoni seminaritöö teemal *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*.⁵⁰

Adamsoni seminaritöös on läbi viidud vaatlus järgmiste linnavalitsuste kohta: Kiviõli, Kohtla-Järve, Narva, Narva-Jõesuu, Püssi ja Sillamäe.⁵¹

Rahvaarv antud linnades seisuga 01.01.2014:

- 1) Kiviõli linn- 5 635 inimest⁵²
- 2) Kohtla-Järve linn- 37 198 inimest⁵³
- 3) Narva linn- 59 049 inimest⁵⁴
- 4) Narva-Jõesuu linn- 2 655 inimest⁵⁵
- 5) Püssi linn- 1 089 inimest⁵⁶
- 6) Sillamäe linn- 14 122 inimest⁵⁷

Adamsoni koostatud vaatluse tabelis (tabel 8) on toodud info Ida-Virumaa linnavalitsuste dokumentide avalikustamise ulatus.⁵⁸

Tabel 8 Ida-Virumaa linnavalitsuste dokumendiregistrite avalikustamise ulatus

	Kiviõli LV	Kohtla-Järve LV	Narva LV	Narva-Jõesuu LV	Püssi LV	Sillamäe LV
volikogu määrus	1	1	1	1	1	1

⁵⁰ Adamson, A. 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

⁵¹ Adamson, A. 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

⁵² Statistikaamet. 2014. Kiviõli linn. <http://www.stat.ee/ppe-55755> (08.05.2014).

⁵³ Statistikaamet. 2014. Kohtla-Järve linn. <http://www.stat.ee/ppe-55753> (08.05.2014).

⁵⁴ Statistikaamet. 2014. Narva linn. <http://www.stat.ee/ppe-55737> (08.05.2014).

⁵⁵ Statistikaamet. 2014. Narva-Jõesuu linn. <http://www.stat.ee/ppe-55736> (08.05.2014).

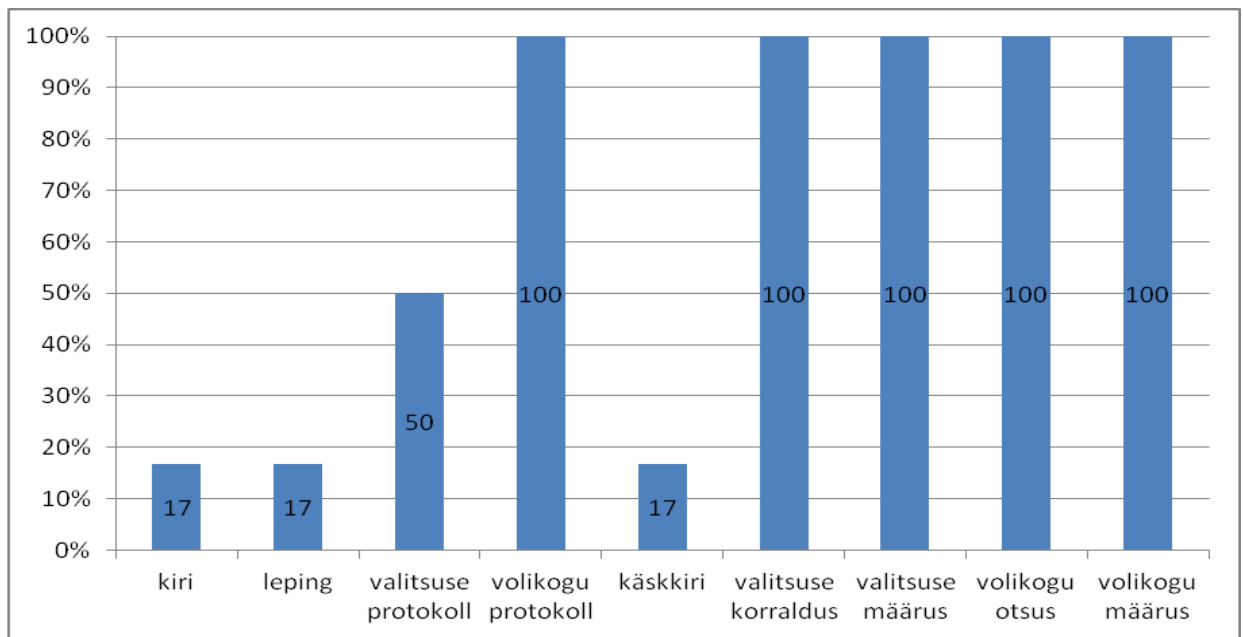
⁵⁶ Statistikaamet. 2014. Püssi linn. <http://www.stat.ee/ppe-55734> (08.05.2014).

⁵⁷ Statistikaamet. 2014. Sillamäe linn. <http://www.stat.ee/ppe-55713> (08.05.2014).

⁵⁸ Adamson, A. 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

	Kiviõli LV	Kohtal-Järve LV	Narva LV	Narva-Jõesuu LV	Püssi LV	Sillamäe LV
otseligipääs	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1
volikogu otsus	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1
valitsuse määrus	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1
valitsuse korraldus	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1
linnapea käskkiri	1	0	1	1	1	0
otseligipääs	0	0	1	0	1	0
manuse avanemine	0	0	1	0	1	0
volikogu protokoll	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	1	1	1	1	1	1
manuse avanemine	1	1	1	1	1	1
linnavalitsuse protokoll	1	1	0	1	1	1
otseligipääs	0	1	0	1	0	1
manuse avanemine	0	1	0	1	0	1
leping	1	1	1	1	0	1
otseligipääs	0	0	1	0	0	0
manuse avanemine	0	0	1	0	0	0
kirjad	1	1	1	1	1	1
otseligipääs	0	1	1	0	1	0
manuse avanemine	0	1	1	0	1	0
Juurdepääsupiirang	0	1	1	0	1	0

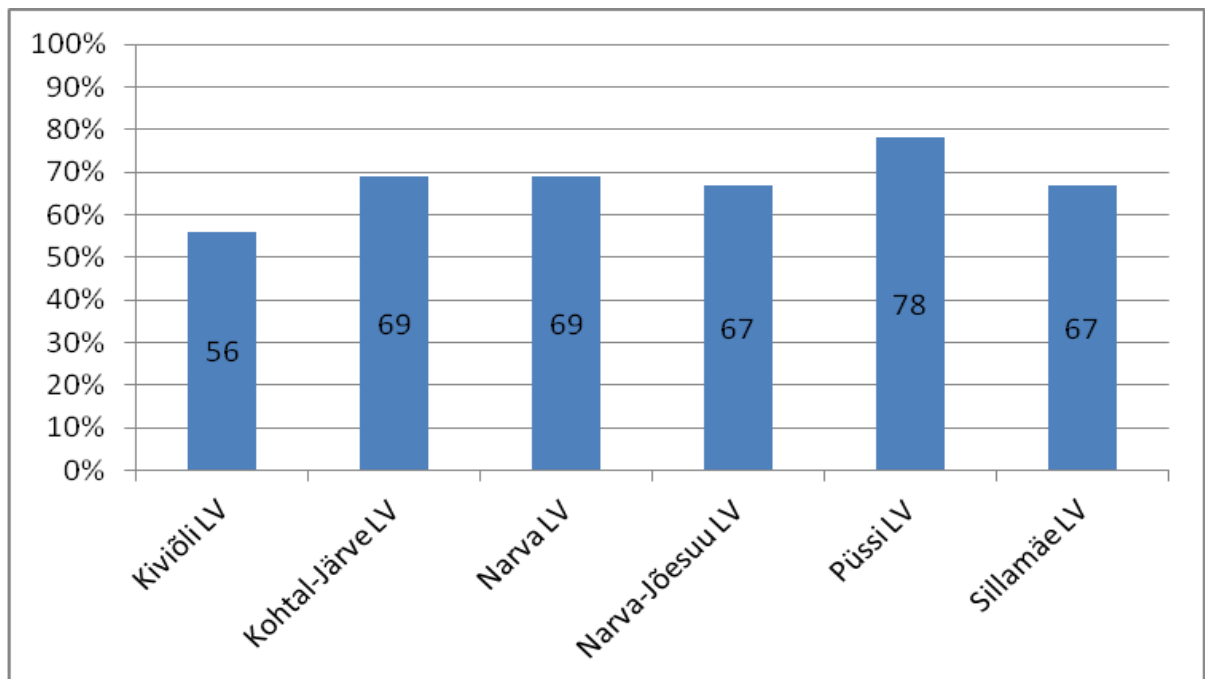
Autor tegi vaatuluse põhjal järeldused, mida iseloomustab *joonis 6*, kus kokkuvõtte on tehtud dokumendiliikide kaupa.



Joonis 6 Dokumentide avalikustamise ulatus Ida-Virumaal

Dokumentide avalikustamise ulatus Ida-Virumaa linnavalitsuste veebilehtedel on ~67 protsenti, mis näitab, et seadust on täidetud rohkem kui pooles ulatuses.

Linnade dokumentide avalikustamise ulatust iseloomustab *joonis 7*.



Joonis 7 Linnade dokumentide avalikustamise ulatus

Mõlemas suuremas linnas- Narvas ja Kohtal-Järvel, olid dokumentide avalikustamise ulatus ~69 protsenti. Väikelinnades oli dokumentide avalikustamise ulatus järgnevalt: Kiviõli ~56 protsenti, Narva-Jõesuu ~67 protsenti, Püssi ~78 protsenti ja Sillamäe ~67 protsenti. Väikelinnade dokumentide avalikustamise ulatus kokku oli ~67 protsenti.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et mida suurema elanike arvuga on linn, seda suurem on dokumentide avalikustamise ulatus ja mida väiksema elanike arvuga on linn, seda väiksem on dokumentide avalikustamise ulatus.

KOKKUVÕTE

Töö eesmärgiks oli teha kindlaks, kui suures ulatuses järgitakse kehtestatud nõudeid Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste poolt ning kui lihtne ja mugav on otsitava dokumendi leidmine.

Kohalikud omavalitsused peab lähtuma dokumentide avalikustamisel avaliku teabe seadusest, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, asjaajamiskorra ühtsetest alustest ning avaliku teabe seaduse üldjuhendist. Autor eeldas, et kehtestatud nõuded on valdavas enamuses täidetud, dokumendid leitavad ja nende sisule on tagatud juurdepääs.

2013. aasta 1. jaanuarist kehtib nõue, et volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas.⁵⁹ AvTS-i järgi ei pea dokumendiregistris avaldama dokumente, mis avaldatakse Riigi Teatajas.⁶⁰ Autorit huvitas kas linnavalitsuste dokumendiregistris on avaldatud määrused, kuigi seaduse muudatusest tulenevalt ei ole see enam kohustuslik. Autor eeldas, et need määrused on avaldatud linnavalitsuse dokumendiregistris, kuna see oleks kasutajale mugav.

Uurimise läbiviimisel kasutati vaatlus meetodit. Vaatlusel on kolm põhiviga. Esimene on haloefekt, mis tähendab, et lähtutakse ühest eredast asjast või tunnusest. Teine viga on masinlik-loogiliste järelduste tegemine asjades, mis tegelikult pole lihtsad. Kolmas viga on kontrastiefekt, mis tähendab tendentsi rõhutada endale kontrastset teiste käitumises.⁶¹ Antud uurimuse läbiviimisel ei esinenud ühtegi kolmest põhiveast.

Uurimusest järeldub, et Võru linnavalitsuse dokumendiregistris on leitavad kõik dokumendi liigid, kuid otseligipääsu võimaldamise nõuet täidetakse hästi vaid volikogu määruste, volikogu otsuste, volikogu protokollide ning valitsuse protokollide osas. Kõige probleemsemad dokumendid otseligipääsu võimaldamise suhtes olid käskkirjad ja lepingud, mille puhul ei tuvastatud ühtegi korrektset dokumenti. Uurimuse tulemusena saab järeldada, et Võru linnavalitsusel on elanikele pakkuda toimivat süsteemi informatsiooni leidmiseks keskmisel

⁵⁹ KOKS. RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3. § 7 lg 5.

⁶⁰ AvTS. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. § 12 lg 4¹.

⁶¹ Kidron, A. 2008. *Urija käsiraamat*. Tallinn: Mondo, lk 79.

tasemel, sest dokumendiregistris esineb puudusi. Manuste avanemisega linnavalitsuse dokumendiregistris probleeme ei olnud. Juurdepääsupiirangud olid märgitud korrektselt piirangu alusega ja tähtaegadega.

Võru linnavalitsuse dokumendiregistris on puudusi, mis puudutab eelkõige otseligipääsu võimaldamist. Järgitud ei ole avaliku teabe seaduse üldjuhendist tulenevaid soovitusi. Samuti on puuduseks dokumendiregistri kasutusjuhendi puudumine, kuna dokumendiregistris on kasutatud lühendeid, kuid selgitus nende kohta puudub.

Tallinna linnavalitsuse dokumendiregistris on leitavad kõik dokumendiliigid, välja arvatud linnavalitsuse ja linnavolikogu protokollid. Samuti polnud probleeme manuste avanemisega ning juurdepääsupiirangud olid märgitud korrektselt piirangu alusega ja tähtaegadega.

Pärnu linnavalitsuse dokumendiregistris on leitavad kõik dokumendiliigid, välja arvatud linnapea käskkiri, mis polnud leitav kolmel korral kaheksateistkümnest. Otseligipääsu võimaldamise nõuet täidetakse hästi vaid volikogu määruste, volikogu otsuste, valitsuse määruste, valitsuse korralduste ja volikogu protokollide osas. Manuste avanemisega probleeme linnavalitsuse dokumendiregistris ei olnud. Kõige probleemsem dokumendiliik oli valitsuse protokoll, mille puhul oli ainult üks korrektne dokument.

Dokumentide avalikustamise ulatus oli täidetud kõige paremini Tallinnas ja Pärnus, mõlemas ~72 protsenti, Võrus oli see protsent ~65. Üldine dokumentide avalikustamise ulatus linnavalitsuste veebilehtedel oli täidetud rohkem kui pooles ulatuses ehk ~70. Võrdluses Aili Adamsoni tööga,⁶² kus oli dokumentide avalikustamise ulatus ~67 protsenti, olid tulemused sarnased. Autor järeldas sellest, et dokumentide avalikustamise ulatus on suuremates linnades parem, kui väikelinnades.

Autor arvab, et seaduse osaline täitmine võib tuleneda inimeste ebakorrektest seadusejärgimisest või tehnilistest probleemidest.

Uurimise eesmärgid on täidetud, sest kõik autori püstitatud hüpoteesid on analüüsitud ning saanud vastuse.

Uurimust tuleks aasta möödudes korrata, et selgitada, kas on midagi muutunud.

⁶² **Adamson, A.** 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.*

Uurimus on oluline, et teada saada, kas kohalik omavalitsus hoolib oma kodanikest ning teeb inimestele vajaliku informatsiooni leidmise ja kohaliku võimuga suhtlemise võimalikult lihtsaks.

KASUTATUD KIRJANDUS

Aava, J. 2008. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Järvamaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [I seminaritöö]. Viljandi.

Aava, J. 2009. *Dokumendiregistri andmete avalikustamise ulatus ja avaldatud dokumentide võrdlus Lääne-Virumaa omavalitsuste veebilehtedel*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [II seminaritöö]. Viljandi.

Adamson, A. 2013. *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistris*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

Andmekaitse Inspeksioon. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. 17.05.2010; 28.02.2013. <http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend> (02.05.2014).

Andmekaitse Inspeksioon. 2014. *Avaliku teabe seaduse üldjuhend*. <http://www.aki.ee/et/juhised/avaliku-teabe-seaduse-uldjuhend> (02.05.2014).

Asjaajamiskorra ühtsed alused. RT I, 2001, 20, 112; RT I, 19.06.2012, 7. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062012007> (02.05.2014).

Avaliku teabe seadus. RT I, 2000, 92, 597; RT I 19.12.2012, 5. <https://www.riigiteataja.ee/akt/119122012005> (02.05.2014).

EESTI. 2014. *Riigiportaal* *eesti.ee*. https://www.eesti.ee/est/kontaktid/kohalikud_omavalitsused/linnaavalitsused_1/voru_linnaavalitsus (06.05.2104).

EESTI. 2014. *Riigiportaal* *eesti.ee*. https://www.eesti.ee/est/kontaktid/linnaavalitsused_1/parnu_linnaavalitsus (06.05.2014).

https://www.eesti.ee/est/kontaktid/linnaavalitsused_1/tallinna_linnakantselei (06.05.2014).

Everst, K. 2011. *Dokumentide avalikustamine ja kasutajamugavus dokumendiregistrates-eksperiment avaliku sektori näite alusel*. Tallinna majanduskool. [Lõputöö]. Tallinn.

Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina

Isikuandmete kaitse seadus. RT I 2007, 24, 127; RT I, 30.12.2010, 11.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122010011> (02.05.2014).

Kail, K. 2005. *Dokumendiregistrile Avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmine Eesti avaliku sektori asutustes*. Tallinna Pedagoogikaülikool. [Magistritöö]. Tallinn.

Kidron, A. 2008. *Uuri ja käsiraamat*. Tallinn: Mondo

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558; RT I, 22.11.2013, 3.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/122112013003> (02.05.2014).

Kolga, K. 2013. *Dokumentide avalikustamine Saaremaa ja Hiiumaa omavalitsuste dokumendiregistrates*. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia. [Seminaritöö]. Viljandi.

Postimees. 2014. *Postimees.ee* <http://www.postimees.ee/2784570/oiguskantsler-riigi-teatajas-avaldamata-linna-voi-valla-maarused-ei-kehti> (06.05.2014)

Rohtoja, M. 2011. *Dokumentide avalikustamisega seotud riskide hindamine elektroonilise dokumendihaldussüsteemi kasutajate hinnangul*. Tallinna Ülikool. [Magistritöö]. Tallinn.

Statistikaamet. 2014. *Kiviõli linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55755> (08.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Kohtla-Järve linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55753> (08.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Narva linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55737> (08.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Narva-Jõesuu linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55736> (08.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Pärnu linn*. <http://www.stat.ee/ppe-51203> (06.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Püssi linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55734> (08.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Sillamäe linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55713> (08.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Tallinna linn*. <http://www.stat.ee/ppe-46783> (06.05.2014).

Statistikaamet. 2014. *Võru linn*. <http://www.stat.ee/ppe-55720> (06.05.2014).

Tiks, M. 2014. *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Tartu Ülikool. [Seminaritöö]. Tartu.

Võru Linn. 2014. *Võru linn*. <http://www.voru.ee/index.php?Menu=1&Lang=est> (06.05.2014).

SUMMARY

PUBLIC DISCLOSURE OF DOCUMENTS IN THE DOCUMENT REGISTERS OF LOCAL MUNICIPALITIES

When making documents public, local municipalities must adhere to the Public Information Act, Local Government Organisation Act, the joint foundation of records management procedure and the general instruction for the Public Information Act. The aim of the present thesis was to determine to which extent do city governments of Võru, Tallinn and Pärnu follow the regulations as well as how easy and convenient it is to locate necessary documents. The author presumed that the set regulations are usually followed, documents can be found and access to their content is guaranteed.

The study is based on the observations carried out by the author. Tables were compiled to present data and the results of the analysis are explained with the help of tables and diagrams.

The analysis demonstrates that all types of documents can be found in the document register of Võru City Government but direct access is provided well only to the regulations, decisions and protocols of the council and protocols of the government. Directives and agreements proved most problematic as not a single proper document was identified. As a result of the study it can be concluded that Võru City Government can offer its citizens an average system of document disclosure because there are flaws in the document register. There were no problems getting access to attachments of documents. The basis as well as duration of restricted access was correctly marked on the documents.

There are shortcomings in the document register of Võru City Government regarding direct access. Recommendations of the Public Information Act have not been taken into consideration. Another weakness is that there is no instruction for the document register. The register includes abbreviations but the clarifications are missing.

Tallinn City Government document register provides access to all types of documents, except for city government and city council protocols. There were no problems getting access to attachments and the basis as well as duration of restricted access was correctly marked on the documents.

Pärnu City Government document register provides access to all types of documents, with the exception of the mayor's directive which could not be retrieved on three occasions out of eighteen. Direct access is provided easily only to the regulations and decisions of the council as well as regulations, decisions, directives and protocols of the government. There were no complications with access to attachments. The most problematic type of document was the government's protocol in which case there was only one proper document.

The extent of public disclosure of documents was best in Tallinn and Pärnu, in Võru the percentage was lower. More than half of the general extent of disclosure of documents on the web pages of city governments was fulfilled. In comparison with Aili Adamson's thesis the results proved similar. The author drew the conclusion that the extent of public disclosure of documents is better in larger cities.

The author thinks that partial law-abidance may be the result of incorrect adherence to the law or technical problems.

The study is important in order to find out whether local municipalities care for their citizens and make finding necessary information as well as communication with the local authorities as convenient as possible.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Kaiu Kuhi

(sünnikuupäev: 16.06.1985)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
Dokumentide avalikustamine kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites, mille juhendaja on
Lea Baumann,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas
digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas
digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 20.05.2014